Le rapport «valoriser le futur» et la perspective environnementale

Mémoire du Conseil consultatif sur les reserves écologiques au ministre de l'Environnement

86-03592/

LE RAPPORT "VALORISER LE FUTUR" ET LA PERSPECTIVE ENVIRONNEMENTALE

MÉMOIRE
DU CONSEIL CONSULTATIF SUR LES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES
AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

CONCERNANT

LE RAPPORT DE CONJONCTURE
EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT
DANS LE SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT:

VALORISER LE FUTUR

21 juin 1985

Dépôt légal - 4e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-12570-3

Envirodoq 850722

Monsieur Adrien Ouellette
Ministre
Ministère de l'Environnement
3900 Marly
Sainte-Foy, Québec
G1X 4E4

Monsieur,

Il me fait plaisir de vous transmettre, au nom du Conseil consultatif sur les réserves écologiques, un mémoire sur le Rapport de conjoncture en matière de recherche et de développement dans le secteur de l'environnement, intitulé "Valoriser le futur". Ce mémoire s'inscrit dans le processus de consultation publique que vous avez amorcé le 7 mai 1985.

Le président du Conseil, monsieur André Bouchard, n'a pas participé à la préparation et à l'adoption de ce mémoire, étant lui-même membre du groupe de travail qui est à l'origine du rapport de conjoncture.

Dans le mémoire, vous constaterez que nous mettons en relief le rôle privilégié et essentiel du réseau de réserves écologiques en matière de recherche fondamentale sur les écosystèmes naturels. Un éventuel programme de recherche et de développement de votre Ministère devrait prévoir l'utilisation du réseau. Le Conseil est d'ailleurs à préparer un avis sur une politique de recherche dans les réserves écologiques, avis qu'il vous soumettra au cours des prochains mois.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le vice-président

Bruno LANDRY

MANDAT ET COMPOSITION DU CONSEIL CONSULTATIF SUR LES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES

Article 10 de la Loi sur les réserves écologiques (L.R.Q., c. R-26):
"Un organisme de consultation est constitué sous le nom de "Conseil consultatif sur les réserves écologiques". Le Conseil a pour fonction d'aviser le ministre sur l'application de la présente loi."

"Le Conseil est composé d'au plus neuf membres nommés par le Gouvernement pour une période n'excédant pas cinq ans."

"Au plus trois des membres du Conseil doivent être nommés parmi les fonctionnaires du Gouvernement ou de ses organismes."

MEMBRES DU CONSEIL

André Bouchard, président
Bruno Landry, vice-président
Louis-Paul Grenier
Roberge Michaud
Raymond Sarrazin
Marie-Odile Trépanier

SECRÉTAIRE DU CONSEIL

Robert Daigneault

1. INTRODUCTION

1.1 Le 7 mai 1985, le ministre de l'Environnement et celui de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie, ont rendu public un rapport de conjoncture en matière de recherche et de développement dans le secteur de l'environnement, intitulé Valoriser le futur, résultat du travail d'un groupe multidisciplinaire créé par décision du Conseil des ministres en avril 1983.

1.2 Le rapport constitue l'amorce d'un processus de consultation en vue de l'adoption d'une politique de recherche et de développement attendue à la fin de 1985. S'inscrivant dans ce processus de consultation, le Conseil consultatif sur les réserves écologiques (1) soumet au ministre de l'Environnement le présent mémoire. Le Conseil précise que son président, monsieur André Bouchard, n'a pas participé aux discussions et à l'adoption du mémoire, étant donné qu'il faisait partie du groupe de travail à l'origine de Valoriser le futur.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

2.1 Le rapport Valoriser le futur représente un effort certain de circonscrire la problématique de la recherche et du développement dans le secteur de l'environnement (RD-E). Il fournit entre autres une bonne description des travaux courants et des crédits actuellement attribués à la RD-E et aux activités connexes. De fait, la moitié du rapport est consacrée à cet inventaire, soit tout le chapitre 2.0 (2).

---

(1) Tout au long de ce mémoire, nous utiliserons le terme "Conseil" pour désigner le Conseil consultatif sur les réserves écologiques.

(2) pp. 11-60 du rapport

2.2 Le mandat initial du groupe de travail prévoyait qu'il fournisse "une description et une analyse de la situation générale de la recherche et du développement" et qu'il analyse "les caractéristiques de la recherche dans le secteur de l'environnement au Québec, les ressources qui y sont consacrées, ses champs d'intervention privilégiés, ses points forts et ses principales lacunes dans la conjoncture actuelle" (3). Le Conseil considère cependant que l'étape de l'analyse est absente du document et qu'il s'agit là d'une lacune importante que le ministère de l'Environnement doit combler.

2.3 En outre, l'inventaire des activités et l'exercice de prospective sont incomplets en ce sens qu'ils ne couvrent qu'un aspect de la RD-E, celui de la technologie, centré principalement sur les techniques et travaux correctifs ou palliatifs associés aux projets de mise en valeur du milieu.

2.4 **Ainsi, alors que les réserves écologiques sont essentiellement vouées à la recherche et à l'éducation, on essaiera en vain de retrouver cette dimension dans le document.** Cet état de fait peut être lié à la définition de l'environnement retenue par le groupe de travail et qui sert de base au rapport. Cette définition est inspirée de la loi sur la qualité de l'environnement et ramène le concept à ses seules composantes physiques. Le Conseil est d'avis que cette loi n'est pas la seule source où puiser une définition d'environnement et rappelle que le ministre de l'Environnement a d'autres lois sous sa responsabilité, dont celles sur la protection de l'arbre et sur les réserves écologiques, qui font référence à des aspects plus vivants de l'environnement. Quoi qu'il en soit, **un programme de recherches dans les réserves écologiques ne cadre pas du tout avec l'optique présentée dans le rapport alors que le caractère environnemental de telles recherches est indubitable.**

---

(3) Annexe du décret 844-83 du 27 avril 1983

2.5 La problématique de la RD-E n'est pas véritablement abordée dans le document. De l'avis du Conseil, elle reste à être définie. Les problèmes environnementaux ne sont pas clairement identifiés. Seules les questions de l'heure, prioritaires parce qu'urgentes, semblent retenir l'attention (p. ex.: précipitations acides, produits toxiques, assainissement des eaux).

2.6 Enfin, **le Conseil tient à mettre le Ministre en garde contre certaines perceptions véhiculées tout au long du rapport et qui projettent une image beaucoup trop rassurante des possibilités technologiques face aux conséquences possibles de l'activité humaine sur l'environnement.** Ainsi, quoique le programme d'assainissement des eaux ait des répercussions économiques favorables indéniables dans le contexte actuel, il reste qu'une attitude préventive il y a quelques décennies aurait permis de consacrer les mêmes sommes à des activités plus productives. En fait, nous sommes en train de dépenser des milliards pour réparer des dégâts. Dans la même perspective, plusieurs observations contenues dans le rapport et relatives à la contribution de l'industrie à la RD-E et à son souci de protection de l'environnement risquent aussi de biaiser les orientations futures en faveur du maintien d'un scénario de développement qui n'a pas jusqu'à maintenant fait la preuve de sa capacité à prendre en considération le respect de l'environnement.

3. EXAMEN DES RECOMMANDATIONS

3.1 Le Conseil, après un examen de l'ensemble du rapport, s'est penché sur les recommandations qu'il contient. Certaines recommandations y sont présentées comme de nouvelles possibilités de RD-E sans pourtant avoir le caractère avant-gardiste qui justifierait une telle appellation. Il s'agit plutôt de problèmes actuels, découlant du passé, et ces recommandations ne trouvent guère leur place dans une analyse prospective.

3.2 Le Conseil n'écarte cependant pas ces recommandations. Elles demeurent nécessaires pour faire face à une situation immédiate. L'essentiel est de ne pas s'y restreindre. **Le Conseil a choisi de les présenter dans le même ordre que dans le rapport, mais cet ordre ne correspond pas nécessairement à l'importance relative qu'il leur accorde.**

Recommandation 4.1.1:	Assainissement des eaux
Recommandation 4.1.2.1:	Restauration des lieux de dépôt de déchets dangereux
Recommandation 4.1.2.2:	Microcontaminants dans les eaux de consommation

3.3 La recommandation 4.1.1 (assainissement des eaux) ne touche qu'aux problèmes en aval alors que des questions pouvant être résolues en amont, comme la capacité de support et la concentration des activités, ont eu une incidence directe sur les problèmes que l'on cherche ici à résoudre. Les recommandations 4.1.2.1 et 4.1.2.2 présentent les mêmes lacunes. Pourtant, un des grands domaines de la RD-E concerne justement l'élaboration des politiques, règlements, stratégies, etc. qui pourraient améliorer la gestion de la qualité de l'environnement (4).

3.4 **Le Conseil reconnaît que les problèmes visés sont aigus et qu'il faille décontaminer et restaurer les sites détériorés. On doit cependant éviter de se placer dans une situation qui nous condamne à perpétuité à cette solution de dernier recours.**

3.5 Alors qu'en amont, à la source même du problème, les possibilités de solutions sont multiples, les contraintes sont toutes autres en aval et le champ d'intervention s'en trouve extrêmement restreint, la marge de manoeuvre réduite et le choix des moyens limité et coûteux.

---

(4) p. 5 du rapport

Recommandation 4.1.2.3: Pesticides

3.6 Le Conseil, en accord avec cette recommandation qui s'attaque en partie aux problèmes en amont, c'est-à-dire le choix des produits, souligne cependant que d'autres recherches doivent être entreprises pour réduire la vulnérabilité des écosystèmes et autres milieux et organismes touchés par les insectes et autres fléaux, en particulier au niveau des modes de gestion des ressources. Il est intéressant de noter ici que le rapport de conjoncture sur l'environnement, sur la question des pesticides, ne s'intéresse qu'aux produits, tandis que le rapport sur le secteur forestier vise plutôt l'écologie des insectes et autres fléaux. Cette dernière façon de voir apparaît davantage compatible avec l'un des domaines cités de la RD-E: "l'élaboration des politiques, des règlements, des statistiques, etc. qui pourraient améliorer la gestion de la qualité de l'environnement et la conservation des ressources renouvelables dont il recèle" (5).

Recommandation 4.1.3: Réduction, réemploi, récupération et recyclage.

3.7 La recommandation est beaucoup trop vague pour la complexité du sujet et n'éclaire aucunement le lecteur. Le Conseil souhaite y voir à tout le moins le même degré de précision que dans les recommandations précédentes quant à l'objet des recherches, en mettant l'accent sur les questions préalables au développement plutôt qu'à ses seules conséquences, par exemple en favorisant la réduction des déchets.

(5) p. 5 et 114 du rapport

Recommandation 4.1.4: Précipitations acides et micropolluants atmosphériques

3.8 Sans nier l'importance de ce secteur de recherche, le Conseil considère qu'on ne devra pas s'y limiter. Ici encore, des interventions avant le fait sont nécessaires. En outre, une meilleure connaissance préalable et un meilleur suivi environnemental des milieux, même avant toute intervention humaine, auraient permis de déceler les conséquences avant qu'elles ne prennent l'ampleur que l'on constate aujourd'hui. Les réserves écologiques offrent des possibilités très intéressantes pour ce genre de recherches. **Le Conseil souligne l'urgence d'amorcer des études sur ce sujet dans le réseau des réserves écologiques.**

Recommandation 4.1.5: Gestion des ressources renouvelables

3.9 Cette recommandation est partielle et restreint la recherche sous ce volet aux seuls modèles adaptatifs intégrés de gestion. Le Conseil rappelle encore une fois que l'un des domaines de la recherche est l'élaboration des politiques, règlements et autres, ce que ne couvre évidemment pas la modélisation, bien qu'elle puisse à la rigueur servir à en prédire les effets. À cet égard, **la répartition et la classification des écosystèmes, objet qui n'apparaît pas dans les domaines de la RD-E, est un élément essentiel de la recherche fondamentale en écologie, élément qui vise à caractériser les écosystèmes et les distinguer dans leurs constituants.** Cette activité, bien que partiellement descriptive, relève encore plus de la recherche que la mesure de paramètres indicatifs reliés au suivi environnemental, pourtant donnée comme une activité de recherche (6).

---

(6) pp. 83, 84 et 100 du rapport

Recommandation 4.1.2: Modélisation mathématique et suivi environnemental

3.10 Le Conseil considère que la modélisation du fonctionnement des écosystèmes ne doit pas se faire dans un strict contexte de suivi environnemental mais suppose une recherche préalable sur des écosystèmes sains et peu perturbés de même qu'un suivi du fonctionnement de ces mêmes écosystèmes sans perturbations artificielles. Les écosystèmes étant essentiellement évolutifs, on ne peut en figer une image dans un modèle dont les adaptations n'ont trait qu'aux divers projets de mise en valeur auxquels ils sont appliqués. **À cet effet, les réserves écologiques constituent les laboratoires par excellence du suivi environnemental d'écosystèmes naturels sains et un effort sérieux de recherche doit être consenti à ce chapitre.**

Recommandation 4.2.1: Fonds québécois pour la recherche environnementale

3.11 **Le Conseil appuie fortement cette recommandation qui vise "à assurer une source de financement continue et à long terme dépassant l'horizon de réalisation des grands projets et la solution des problèmes journaliers à court terme" (7). Le Conseil souligne cependant la nécessité qu'une part importante des crédits soit consacrée à la recherche fondamentale.** En effet, il estime que la tentation sera forte d'allouer les fonds à des projets prioritaires du strict point de vue de l'urgence et qui, fatalement, ne viseront que la restauration et d'autres mesures de mitigation après coup.

(7) p. 106 du rapport

Recommandation 4.2.2: Encouragement à la R & D en technologie de protection

3.12 Le Conseil appuie cette recommandation mais, compte tenu du préambule qui l'accompagne, s'inquiète de ce que la technologie de protection soit assimilée à la technologie de la dépollution. Il est essentiel de se concentrer sur les technologies qui régleront les problèmes en amont aussi bien qu'en aval. Par exemple, la conception d'un procédé industriel sans rejets est préférable au développement d'une technologie qui s'attaque aux rejets eux-mêmes. Les conséquences d'une défaillance du système sont moins catastrophiques dans un cas que dans l'autre.

Recommandation 4.2.4: Une perspective adaptative de l'évaluation environnementale

3.13 Le Conseil est d'avis, comme le souligne le rapport, que la procédure actuelle en matière d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux n'atteint pas ses objectifs et doit être révisée. Cependant, la modélisation qui figure à nouveau dans cette recommandation, n'apparaît pas comme la seule solution de rechange, étant toujours centrée sur les effets après coup. Une véritable science environnementale, contrairement à ce qui se dégage à la lecture du rapport, ne saurait émerger de cette seule forme de révision du processus d'évaluation. Le Conseil reprend ici ses remarques sur le suivi environnemental préalable et l'importance des réserves écologiques pour la connaissance du comportement des milieux sains et naturels, sans laquelle les paramètres du suivi environnemental lié aux projets de mise en valeur n'auraient guère de signification.

Recommandation 4.2.5: Favoriser le développement de centres d'excellence

3.14 Le Conseil est d'avis qu'une politique innovatrice d'allocation et d'impartition des ressources financières est nécessaire afin d'éviter les inconvénients du système actuel d'octroi des contrats par fichier informatisé (Rosalie). Les administrateurs du fonds, libérés des contraintes de l'administration financière, devraient prendre l'initiative de susciter et d'assurer le maintien de centres d'excellence, par un financement adéquat et continu.

3.15 **Le Conseil insiste à nouveau pour que toute l'importance de la recherche fondamentale, nettement insuffisante au Québec, soit reflétée dans les priorités d'allocation et ne soit pas voilée par l'urgence de telle ou telle question de l'heure. Une attitude contraire encouragerait l'imprévoyance et consacrerait en permanence les interventions après coup.**

3.16 Dans cet ordre d'idée, le Conseil est en désaccord avec l'affirmation contenue dans le rapport (8) à l'effet que, dans les secteurs associés aux ressources naturelles, les disciplines comme les sciences de la terre et les sciences biologiques sont du ressort des chaires universitaires et la mission première d'institutions spécialisées, justifiant ainsi que le champ de la RD-E décrit dans le rapport exclue ces sciences. Un tel énoncé ne peut être lié qu'à cette perception essentiellement technique et physique des sciences environnementales qui se dégage du rapport. **Il importe de redonner aux sciences environnementales leur sens d'écologie appliquée.**

---

(8) p. 10 du rapport

Recommandation 4.3: Leadership du ministère de l'Environnement

3.17 Pour la mise en oeuvre d'une politique RD-E, le Conseil est en accord avec la proposition d'en confier le leadership au ministère de l'Environnement. Néanmoins, bon nombre de champs d'activités décrits dans le rapport sont du ressort des ministères à vocation économique, étant davantage reliés à la recherche et au développement dans leurs secteurs respectifs. Une participation des ministères concernés, en concertation avec le ministère de l'Environnement, devrait alors être envisagée. Cette forme de recherche et développement à caractère économique ne devrait pas grever le fonds de recherche pour puiser plutôt à des sources existantes dans les secteurs appropriés.

3.18 Pour la prospective, il est essentiel que la réflexion soit confiée à un organisme dégagé des préoccupations quotidiennes si l'on désire une véritable évolution de la RD-E et si l'on tient à voir les interventions préventives l'emporter sur les interventions curatives ou palliatives. La responsabilité de la recherche étant maintenant répartie, au ministère de l'Environnement, au niveau de chaque unité de fonctionnement, la vision et les efforts de recherche risquent fort de se voir confinés aux seules exigences du moment. **Le Conseil consultatif de l'environnement apparaît un organisme approprié pour recevoir ce mandat de prospective, centré principalement sur les interventions avant le fait, c'est-à-dire la véritable prévention, pourvu qu'on lui fournisse les ressources nécessaires.** La gestion du fonds devrait cependant être confiée à un organisme indépendant.

3.19 Enfin, le Conseil consultatif sur les réserves écologiques considère nécessaire de nuancer l'affirmation contenue au rapport à l'effet qu'une souplesse au niveau de la réglementation soit nécessaire à l'innovation (9). Le Conseil ne croit pas que l'industrie se tournera

---

(9) pp. 89, 90 et 111 du rapport

spontanément vers des procédés plus acceptables sans motivation économique. De s'en remettre à cette seule motivation est en quelque sorte un coup de dés et seule une déréglementation assortie d'un effort considérable de sensibilisation garantira le résultat visé, encore qu'il faille que l'industrie et les autres promoteurs soient rendus responsables de leurs négligences en leur faisant supporter le coût de la restauration.

4. CONCLUSION

4.1 Le Conseil considère que Valoriser le futur représente un effort certain en vue de circonscrire la problématique de la RD-E. Toutefois, ce rapport n'atteint que partiellement son but et demeure incomplet. Il n'a pas véritablement cerné la problématique et l'étape de l'analyse reste à compléter.

4.2 Le Conseil souhaite que cette analyse soit effectuée. Elle devra l'être sur la base des vraies questions environnementales. Celles-ci restent pour la plupart à être identifiées et plusieurs, surtout à caractère biologique ou écologique, sont laissées sans réponse dans le rapport.

4.3 Il importe que les notions d'environnement, de sciences environnementales, de RD-E et de prévention et protection de l'environnement soient redéfinies dans une perspective écologique qui tienne davantage compte de la réalité, c'est-à-dire en fonction de la dynamique des écosystèmes sans laquelle l'eau, l'air et le sol sont ramenés à des substrats physico-chimiques biologiquement inertes et sans signification pour l'être humain. Cette dimension n'a pas reçu dans le rapport la considération qu'elle mérite. **Le Conseil rappelle que toute la notion de recherche dans les réserves écologiques est fondée sur cette perception de l'environnement. Ces réserves occupent une place privilégiée sous cet aspect dans le domaine de la recherche fondamentale.**

4.4 Dans cette optique, le Conseil s'étonne de retrouver dans le rapport de conjoncture d'un Ministère à vocation économique, celui de l'Energie et des Ressources, secteur Forêts, une préoccupation plus authentiquement environnementale où la ressource n'est pas dissociée des écosystèmes et où plusieurs des priorités identifiées sont liées à la dynamique de ces milieux (10). Cette orientation vient d'ailleurs d'être confirmée par le ministre délégué aux Forêts dans la proposition de politique forestière qu'il a rendue publique le 11 juin 1985 (11).

4.5 **Le Conseil appuie les recommandations du rapport, en insistant sur les moyens proposés, notamment et principalement la constitution d'un fonds et le développement de centres d'excellence, mais déplore la limitation de plusieurs de celles-ci aux questions urgentes découlant des erreurs du passé.** Il est essentiel que la recherche s'oriente vers la connaissance du milieu, préalablement à sa mise en valeur, et sur des méthodes et procédés sûrs a priori plutôt que sur le seul suivi environnemental des interventions ou la simple restauration ou mitigation.

4.6 Enfin, le ministère de l'Environnement doit prendre le leadership de la RD-E dans ses aspects proprement environnementaux, conseiller les autres ministères concernés dans ses applications relevant purement du développement économique et créer au plus tôt un fonds québécois pour la recherche environnementale. Le Ministre devrait enfin examiner la possibilité de confier au Conseil consultatif de l'environnement le mandat de l'analyse prospective de la problématique de la RD-E, en lui fournissant les ressources nécessaires.

---

(10) p. 114 du rapport Valoriser le futur

(11) p. 75 du rapport Bâtir une forêt pour l'avenir , ministère de l'Energie et des Ressources, juin 1985